



urbanistica

INFORMAZIONI

■ Le ultime **alluvioni** agiranno, finalmente, come campanello d'allarme? ■ Grande è la **confusione** sotto il cielo ■ FOCUS La dimensione **territoriale** delle politiche di **coesione**: una questione aperta ■ L'aggiornamento al **Piano territoriale regionale del Piemonte** ■ STUDI&RICERCHE **Fare rete**. Un progetto di ricerca-azione promosso dall'Agenda 21 locale dell'Isola bergamasca **Dalmine e Zingonia** ■ MOSAICO ITALIA Le sfide delle aree protette: uno sguardo sul **Lazio** ■ Prospettive di **riforma** per il governo del territorio in **Calabria** ■ INU COMMUNITY **Mobilità attiva**, percorsi integrati per la **rigenerazione** territoriale ■ SPAZIO GIOVANI **Piani e architetture** d'autore in Terra di lavoro: sfide incompiute e **nuove ecologie** industriali ■ URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI **Patrimonio insediativo** storico e follie della 'demo-ricostruzione' in **Trentino**. Cambiamenti climatici: i dati sul **monitoraggio** del **clima** e gli indicatori di impatto ■ ASSOCIAZIONI **ASSURB** Pianificare spazi, infrastrutture e **servizi** per una nuova **mobilità urbana** sostenibile: approcci ed esperienze a confronto ■ LETTURE&LETTORI Verso future città, estati ed eventi ■ SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI **Adattamento** ■

316

Rivista bimestrale
Anno LII
Luglio-Agosto
2024
ISSN n. 0392-5005
Edizione digitale
€ 5,00

INU
Edizioni

Rivista bimestrale urbanistica e ambientale dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Edoardo Salzano

Direttrice scientifica
Carolina Giaimo

Vicedirettore
Vittorio Salmoni

Redazione nazionale
Francesca Calace, Emanuela Coppola, Carmen Giannino, Elena Marchigiani, Franco Marini, Stefano Salata, Sandra Vecchietti, Ignazio Vinci

Corrispondenti
Federico Camerin (Lecture&Lettori)

Segreteria di redazione
Valeria Vitulano (responsabile)

Progetto grafico
Luisa Montobbio (DIST/Polito)

Impaginazione
Andrea Nino, Valeria Vitulano

Immagine in IV di copertina
Land with dry and cracked ground
Archivio ISPRRAVIDEO

316
Anno LII
Luglio-Agosto 2024
Edizione digitale
Euro 5,00

Comitato scientifico e Consiglio direttivo nazionale INU
Paolo Galuzzi, Carolina Giaimo, Carmen Giannino, Roberto Mascarucci, Francesco Domenico Moccia, Laura Pogliani, Marichela Sepe, Michele Talia, Vincenzo Todaro, Città metropolitana di Torino, Comune di Prato, Regione Emilia-Romagna.
Componente dei Presidenti di Sezione e secondi rappresentanti:
Francesco Alberti (Toscana 2° rap.), Andrea Arcidiacono (Lombardia 2° rap.), Carlo Alberto Barbieri (Piemonte e Valle d'Aosta, 2° rap.), Vittorio Emanuele Bianchi (Emilia-Romagna), Alessandro Bruni (Umbria), Camilla Cerrina Feroni (Toscana), Paolo Colarossi (Lazio), Pasquale De Toro (Campania), Donato Di Ludovico (Abruzzo e Molise), Marco Engel (Lombardia), Sandro Fabbro (Friuli Venezia Giulia), Laura Fregolent (Veneto), Carolina Giaimo (Piemonte e Valle D'Aosta), Francesco Licheri (Sardegna), Giampiero Lombardini (Liguria), Domenico Passarelli (Calabria), Renato Perticarari (Marche), Pierluigi Properzi (Abruzzo e Molise 2° rap.), Chiara Ravagnan (Lazio 2° rap.), Francesco Rotondo (Puglia), Francesco Scorza (Basilicata), Alessandro Sgobbo (Campania 2° rap.), Michele Stramandinoli (Alto Adige), Giuseppe Trombino (Sicilia), Sandra Vecchietti (Emilia-Romagna 2° rap.), Anna Viganò (Trentino).

Componenti regionali del comitato scientifico
Abruzzo e Molise: Donato Di Ludovico (coord.), donato.diludovico@gmail.com
Alto Adige: Pierguido Morello (coord.)

Basilicata: Piergiuseppe Pontrandolfi (coord.), piergiuseppe.pontrandolfi@gmail.com

Calabria: Giuseppe Caridi (coord.), giuseppe.caridi@alice.it

Campania: Giuseppe Guida (coord.), Arena A., Berruti G., Gerundo C., Grimaldi M., Somma M.

Emilia-Romagna: Simona Tondelli (coord.), simona.tondelli@unibo.it, Vecchi L.

Fiuli Venezia Giulia: Sandro Fabbro

Lazio: Chiara Ravagnan (coord.), chiara.ravagnan@uniroma1.it, Poli I., Rossi F.

Liguria: Franca Balletti (coord.), francaballetti@libero.it

Lombardia: Iginio Rossi (coord.), iginio.rossi@inu.it

Marche: Roberta Angelini (coord.), robyarch@hotmail.com, Vitali G.

Piemonte: Silvia Saccomani (coord.), silvia.saccomani@formerfaculty.polito.it, La Riccia L.

Puglia: Giuseppe Milano e Giovanna Mangialardi (coord.), ingegneregioseppemilano@gmail.com, giovanna.mangialardi@poliba.it, Maiorano F., Mancarella J., Paparusso O., Spadafina G.

Sardegna: Roberto Barracu (coord.)

Sicilia: Giuseppe Trombino

Toscana: Leonardo Rignanese (coord.), leonardo.rignanese@poliba.it, Alberti F., Nespolo L.

Trentino: Giovanna Ulrici

Umbria: Beniamino Murgante (coord.), murgante@gmail.com

Veneto: Matteo Basso (coord.), mbasso@iuav.it



Associato all'Unione
Stampa Periodica Italiana

Registrazione presso il Tribunale della
stampa di Roma, n.122/1997

Editore

INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995;
Roc n. 3915/2001;
Iscr. Cciaa di Roma n. 814190.
Direttore responsabile: Francesco Sbetti

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni

F. Sbetti (presidente),
G. Cristoforetti (consigliere),
D. Di Ludovico (consigliere),
D. Passarelli (consigliere),
L. Pogliani (consigliere),
S. Vecchietti (consigliere).

Servizio abbonamenti

Monica Belli
Email: inued@inuedizioni.it

Redazione, amministrazione e pubblicità

Inu Edizioni srl
Via Castro Dei Volsci 14 - 00179 Roma
Tel. 06 68134341 / 335-5487645
http://www.inuedizioni.com

APERTURE

- 5** **Le ultime alluvioni agiranno, finalmente, come campanello d'allarme?**

Carolina Giaimo

IL PUNTO

- 7** **Grande è la confusione sotto il cielo**

Michele Talia

FOCUS

LA DIMENSIONE TERRITORIALE DELLE POLITICHE DI COESIONE: UNA QUESTIONE APERTA

a cura di Franco Marini, Simone Ombuen e Ignazio Vinci

- 9** **Il necessario contributo dell'urbanistica alla definizione delle strategie territoriali delle politiche di coesione**
Franco Marini
- 12** **Politiche di coesione e forme dell'urbanizzazione**
Simone Ombuen
- 18** **Città medie e policentrismo nelle politiche di coesione: appunti sugli ultimi due cicli di programmazione**
Ignazio Vinci

- 24** **La dimensione territoriale della politica di coesione nelle aree urbane del Nord Italia**
Sarah I. Chiodi, Lorenzo Liguoro
- 30** **Le strategie territoriali della politica di coesione: a cosa sono servite le politiche rivolte alle aree interne negli ultimi dieci anni?**
Francesco Monaco
- 38** **I vantaggi dell'approccio integrato per lo sviluppo economico delle città: considerazioni critiche a partire da una esperienza di progettazione**
Alessandro F. Leon

PIANI&POLITICHE

L'AGGIORNAMENTO AL PIANO TERRITORIALE REGIONALE DEL PIEMONTE

a cura di Giovanni Paludi, Guido Baschenis e Davide Giancola

- 43** **La pianificazione territoriale regionale in Piemonte**
Guido Baschenis, Davide Giancola
- 45** **Processo, atti e contenuti dell'aggiornamento del Ptr**
Guido Baschenis, Davide Giancola
- 50** **I temi strutturanti la revisione del Ptr**
Guido Baschenis, Federica Bonavero, Davide Giancola
- 55** **Le modifiche alle Norme di attuazione del Ptr**
Guido Baschenis, Davide Giancola
- 61** **Le unità spaziali di riferimento del Ptr: gli Ambiti di integrazione territoriale**
Marta Argenziano, Guido Baschenis, Jessica Deffacis

STUDI&RICERCHE

a cura di Carolina Giaimo

- 67** **Fare rete. Un progetto di ricerca-azione promosso dall'Agenda 21 locale dell'Isola bergamasca Dalmine e Zingonia**

Davide Fortini, Elena Solero

MOSAICO ITALIA

Le sfide delle aree protette: uno sguardo sul Lazio

a cura di Romina D'Ascanio e Stefano Magaudda, Inu Lazio

- 75** **Le aree protette del Lazio: strategie, pratiche e progetti per la transizione ecologica**
Romina D'Ascanio, Stefano Magaudda
- 79** **Lo stato della pianificazione delle aree protette terrestri nel Lazio**
Maria Cecilia Natalia, Michela Gori, Luisa Nazzini
- 82** **La gestione delle aree protette in contesti critici: il caso di studio Palude di Torre Flavia**
Corrado Battisti, Milvia Rastrelli
- 86** **Sperimentazioni del Contratto di Area marina protetta nel Lazio: il caso delle isole di Ventotene e Santo Stefano**
Romina D'Ascanio, Carolina Pozzi, Anna Laura Palazzo
- 90** **Una strategia per l'adattamento ai cambiamenti climatici nelle aree protette di RomaNatura**
Stefano Magaudda, Serena Muccitelli
- 94** **Aree protette e strategie di ripristino ambientale. Le nuove prospettive della Nature Restoration Law. Il caso della Regione Lazio**
Laura Ricci, Irene Poli, Alessandra Addressi

Prospettive di riforma per il governo del territorio in Calabria

a cura della Sezione Inu Calabria

- 97** **La necessaria riforma urbanistica regionale per la Calabria**
Domenico Passarelli
- 99** **Dare voce ai territori. L'acqua come generatore di sviluppo locale per strategie integrate di pianificazione e governance multilivello**
Gabriella Pultrone

INU COMMUNITY

Mobilità attiva, percorsi integrati per la rigenerazione territoriale

a cura di Iginio Rossi, Inu Community Città accessibili a tutti

- 103** **Dalle reti per la mobilità dolce all'Atlante città accessibili a tutti**
Iginio Rossi
- 106** **Reti e rigenerazione territoriale: dalle green infrastructures all'Atlante della mobilità dolce**
Giulio Senes, Stefano Fondi
- 111** **Il Sistema nazionale delle ciclovie turistiche: pianificazione, opportunità e impatto, standard tecnici e progettazioni in corso**
Silvia Moretti
- 113** **Ciclabilità e cammini attivano la rigenerazione attraverso il piano urbanistico**
Michela Rossato
- 115** **Il Biciplan nel Piano urbano della mobilità sostenibile della Città metropolitana di Firenze**
Alberto Berti

SPAZIO GIOVANI

Phd & Professione

a cura di Maria Somma e Luana di Lodovico

- 117** **Piani e architetture d'autore in "Terra di lavoro": sfide incomplete e nuove ecologie industriali**
Giada Limongi, Giuseppe Guida, Francesca Castanò

URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI

a cura di Carolina Giaimo

- 122** **Patrimonio insediativo storico e follie della 'democraticostruzione' in Trentino**
Bertrando Bonfantini
- 126** **Cambiamenti climatici: i dati sul monitoraggio del clima e gli indicatori di impatto**
Monica Pantaleoni, Francesca Giordano, Francesca Lena, Emanuela Piervitali, Arnaldo De Benedetti, Stefano De Corso, Alessandro Lotti, Maria Chiara Sole, Luisa Vaccaro

ASSOCIAZIONI

ASSURB

a cura di Nadia Caruso

130 Pianificare spazi, infrastrutture e servizi per una nuova mobilità urbana sostenibile: approcci ed esperienze a confronto

Adriano Bisello, Maria Somma, Paolo Ruffino, Andrea Gorrini

LETTURE&LETTORI

a cura di Federico Camerin

133 Verso future città, estati ed eventi

Federico Camerin

SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI

a cura di Carolina Giaimo

134 Adattamento

Francesca Giordano, Monica Pantaleoni

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica

URBANIT
urbanistica italiana s.r.l.

FONDAZIONE
CR FIRENZE



urbanpromo

PROGETTI PER IL PAESE

CITTÀ · SOCIAL HOUSING · GREEN · DIGITAL

21^EDIZIONE

5 – 8 novembre

2024

Innovation Center
di Fondazione
CR Firenze

**CAMPAGNA
ASSOCIATIVA
2024**

Cara Socia, caro Socio,

come hai potuto notare, l'offerta culturale e tecnica dell'Inu, realizzata grazie alla Tua quota associativa, è in grande crescita.

Facendo grande economia grazie al ricorso alle comunicazioni telematiche, abbiamo potuto investire nelle ricerche e anche nelle manifestazioni.

L'Istituto ha organizzato in collaborazione con l'ECTP-CEU la XIV° Edizione della Biennale degli Urbanisti Europei, tenutasi a Napoli dal 22 al 24 aprile 2024 (<https://www.ectpceu-inubiennalenaples.com/>). Urbanistica Informazioni, inviata in omaggio ai soci, esce con regolarità bimestrale e ricevi settimanalmente la Newsletter dell'Inu. Quest'anno contiamo di essere sempre presenti con le nostre posizioni sui temi rilevanti del settore anche con il rilancio delle Community. In collaborazione con le altre associazioni del settore, l'Inu avanza proposte legislative.

Per questo Ti chiedo di rinnovare l'adesione alla campagna associativa 2024.

Nel sito web dell'Inu (www.inu.it) troverai le attività più recenti, i documenti, le iniziative nazionali e locali. Per ogni informazione e chiarimento, Ti invito a contattare la Segreteria Inu all'indirizzo segreteriaipresidenza@inu.it.

L'importo delle quote associative non è stato modificato rispetto allo scorso anno. L'importo lo trovi sul sito www.inu.it/sezione/associazione-a-inu/. Colgo l'occasione per chiederTi di dare un contributo, segnalare esigenze, proporre servizi e supporti alle attività di governo del territorio da parte del nostro Istituto.

Il versamento della quota 2024 potrà essere effettuato con le seguenti modalità:

- tramite bonifico sul conto corrente Bancario intestato a "Inu"
IBAN IT 18 W 03069 09606 10000151369
- tramite carta di credito al seguente link www.inu.it/rinnovo.php

Ti ringrazio molto e spero di incontrarTi presto,
Michele Talia



Le ultime alluvioni agiranno, finalmente, come campanello d'allarme?

Carolina Giaimo

Con le grandi alluvioni che hanno colpito in settembre l'Italia (in particolare l'Emilia Romagna e la Toscana) ma anche vaste aree dell'Europa continentale (Austria, Polonia, Romania e Repubblica Ceca) e insulare (Regno Unito), abbiamo assistito, ancora una volta, a drammatiche scene di persone e attività devastate e in rovina.

Sappiamo che le alluvioni sono uno dei molti rischi che sono ormai molto più probabili a causa del cambiamento climatico e che rappresentano solo l'ultima manifestazione di una vulnerabilità dei sistemi antropici sempre più evidente.

Vi è una inderogabile urgenza di affrontare questi fenomeni attraverso un'azione coordinata multilivello di cooperazione internazionale, che richiede la condivisione di una strategia globale, di collaborazioni, solidarietà e responsabilità.

Qualora qualcuno non se ne fosse accorto, siamo inequivocabilmente di fronte ad una sfida che non ha confini politici in quanto questi eventi sono chiaramente correlati all'aumento delle temperature e alla maggiore instabilità atmosferica che la Terra sta sperimentando a causa dei cambiamenti climatici. Per queste ragioni, tali fenomeni non possono più essere gestiti con strumenti tradizionali e senza una visione condivisa a livello internazionale e le azioni da mettere in campo richiedono un profilo non solo pragmatico e concreto ma soprattutto devono essere significativamente efficaci per avere un impatto reale nella mitigazione del cambiamento climatico e per proteggere le generazioni attuali e future.

Eppure, si ha la sensazione che i governi nazionali riescano a farsi trovare impreparati, mancando l'obiettivo di prendere misure decisive per affrontare gli ormai noti rischi climatico-ambientali e aspettando eventi di crisi estrema per stanziare le necessarie risorse economiche e impegnarsi ad agire.

Così agendo perdono l'opportunità di aumentare la resilienza dei territori attraverso azioni che possano ridurre gli effetti negativi quando si verificano eventi di crisi e, aspetto fondamentale, perdono l'occasione per portare benefici molto più ampi, in grado di generare esternalità positive al fine di ridurre le disuguaglianze spaziali socio-sanitarie.

Infatti, la crisi climatica globale agisce su diversi fronti dell'organizzazione delle società.

L'aumento delle temperature è solo uno degli effetti che possiamo osservare che ha portato a un aumento della frequenza e

dell'intensità degli eventi meteorologici estremi, come ondate di calore, siccità, alluvioni e tempeste. Nel 2023, l'Organizzazione Meteorologica Mondiale (WMO 2023) riferisce che il numero di disastri naturali legati al clima è raddoppiato negli ultimi vent'anni. Le temperature estreme hanno avuto impatti devastanti su molti paesi: nel 2022, ondate di calore in Europa hanno causato decine di migliaia di morti, mentre in Pakistan le inondazioni hanno sommerso un terzo del paese, con gravi conseguenze umanitarie. Oltre agli eventi estremi, l'innalzamento del livello del mare sta minacciando milioni di persone che vivono in aree costiere. Secondo le stime del National Oceanic and Atmospheric Administration (Sweet *et al.* 2022), il livello del mare potrebbe aumentare di circa 0,3-1 metro entro la fine del secolo, con conseguenze catastrofiche per le città costiere e gli ecosistemi marini.

Ma la crisi climatica ha profonde ripercussioni anche sui mercati internazionali. Le perdite economiche dovute ai disastri naturali sono in aumento, con un costo globale stimato in circa 200 miliardi di dollari all'anno negli ultimi dieci anni (Munich Re's 2021). I settori più colpiti includono l'agricoltura, il turismo, la pesca e l'energia. Le regioni più vulnerabili, come l'Africa subsahariana e il sud-est asiatico, affrontano le maggiori difficoltà, con milioni di persone a rischio di insicurezza alimentare, migrazioni forzate e conflitti geo-politici per l'accesso alle risorse naturali.

Per non parlare dell'impatto sugli ecosistemi. È ampiamente documentato quanto il cambiamento climatico stia anche provocando danni irreversibili agli ecosistemi terrestri e marini. La perdita di biodiversità è accelerata, con specie che non riescono a migrare o adattarsi ai nuovi climi. Gli oceani, che assorbono circa il 90% del calore in eccesso prodotto dal cambiamento climatico, stanno subendo fenomeni di acidificazione e deossigenazione, minacciando barriere coralline e catene alimentari marine.

Crisi climatica e pianificazione

La crisi climatica mondiale rappresenta una delle sfide più urgenti e complesse del XXI secolo: si tratta di una condizione ed una realtà di fronte alla quale non possiamo più chiudere gli occhi. Già nel 2021, il Rapporto IPCC, evidenziava che le attività umane hanno determinato l'aumento della temperatura media globale di circa 1,1°C rispetto ai livelli preindustriali, avvicinandoci pericolosamente

alla soglia critica di 1,5°C indicata dall'Accordo di Parigi del 2015. Mentre le cause del cambiamento climatico sono ben documentate, la questione di come affrontarlo in modo efficace è ancora oggetto di dibattito a livello internazionale.

In questo contesto, la pianificazione territoriale e urbana assume un ruolo centrale, poiché può influenzare direttamente la resilienza di città, territori e comunità attivando una diversa organizzazione e gestione delle risorse naturali – oltre che delle attività antropiche –, e supportando la transizione verso economie a basse emissioni di carbonio.

I principali fronti d'azione della pianificazione, a tutti i livelli, sono la mitigazione, ovvero la riduzione delle emissioni di gas serra, e l'adattamento, ovvero la capacità di affrontare gli impatti già inevitabili del cambiamento climatico.

La mitigazione comprende interventi come la promozione di infrastrutture sostenibili, la riduzione della dipendenza dai combustibili fossili e la gestione efficiente delle risorse naturali. Ad esempio, le città possono ridurre le emissioni attraverso il rafforzamento qualitativo del trasporto pubblico, la promozione della mobilità sostenibile, l'efficientamento degli edifici verso modelli a 'energia zero' e l'implementazione di sistemi di gestione circolare dei rifiuti.

L'adattamento è altrettanto cruciale e implica la progettazione di spazi urbani in grado di resistere a eventi climatici estremi: se l'uso di soluzioni basate sulla natura, come la creazione di parchi e zone urbane drenanti per assorbire le acque piovane, appare come una delle azioni più efficaci e sostenibili per ridurre il rischio di inondazioni, altresì esse chiamano in campo la responsabilità della pianificazione quale telaio di riferimento generale entro cui integrare e collocare con coerenza le diverse iniziative e azioni. In particolare attenzione va posta nell'attivazione di una pianificazione e progettazione di reti e telai verdi, finalizzate a creare spazi urbani (come parchi, giardini e aree sportivo-ricreative, tetti verdi) che migliorano la qualità dell'aria, riducono il fenomeno delle isole di calore e aumentano la capacità di assorbimento delle acque meteoriche.

Nonostante i progressi che si possono apprezzare in alcune esperienze, esistono ancora numerose difficoltà che ostacolano una pianificazione climatica efficace. Una delle principali è la mancanza di fondi per finanziare progetti di adattamento su larga scala, specialmente nei paesi in via di sviluppo.

Secondo il Global Climate Finance Report del 2022, l'attuale flusso di finanziamenti per il clima è ben al di sotto di quanto necessario per raggiungere gli obiettivi su scala mondiale (Climate Policy Initiative 2022). L'Agenzia europea per l'ambiente (EEA 2023) ha calcolato un indicatore per stimare le perdite economiche legate a eventi climatici estremi: nel 2022, nell'Unione europea si sono verificati danni per 52,3 miliardi di euro di danni (le perdite più costose tra 1980 e 2022 si sono registrate in Slovenia per un importo pari a 3.245 euro pro capite).

In aggiunta. Un ulteriore aspetto fondamentale da considerare per affrontare le sfide del cambiamento climatico riguarda la partecipazione delle comunità locali nei processi di pianificazione e programmazione. Un approccio partecipativo si pone l'obiettivo di dare voce alle diverse componenti della popolazione e in particolare alle categorie meno rappresentate e più vulnerabili, assicurando che le

loro preoccupazioni, istanze e bisogni siano considerati nella definizione delle agende d'azione. Questo non solo rafforza la giustizia socio-spaziale, ma promuove anche la conoscenza e la consapevolezza dei rischi, promuovendo una cultura della prevenzione.

Dobbiamo aspettare un ulteriore disastro per ottenere una risposta adeguata?

La crisi climatica globale richiede un'azione urgente e coordinata a livello internazionale, nazionale e locale: la pianificazione territoriale e urbana può e deve svolgere un ruolo di primo piano in questa lotta, promuovendo l'adattamento e la resilienza attraverso soluzioni innovative, integrate e sostenibili.

Tuttavia, per garantire il successo delle strategie di adattamento, è fondamentale innovare il quadro legislativo di riferimento per l'indispensabile coordinamento delle iniziative di programmazione e pianificazione nazionale e regionali.

È noto che nel 1966, i grandi eventi distruttivi (frana di Agrigento e alluvioni di Firenze e Venezia), conseguenti a periodi di sfruttamento incontrollato del territorio, generarono nella società e nella politica reazioni proattive: l'enorme risonanza sulla stampa e sull'opinione pubblica della frana di Agrigento consentirono all'allora ministro Giacomo Mancini di cogliere la circostanza per riprendere, con inconsueta determinazione, il tema (proibito dal governo allora in carica) della riforma della Legge urbanistica 1150/1942.

Oggi è arrivato il momento di dare finalmente attuazione non più alla (mai realizzata!) riforma urbanistica ma al dettato costituzionale innovato nel 2001 e di legiferare a livello nazionale in materia di principi per il governo del territorio rispetto ai quali definire coerenti leggi di disciplina regionale adeguate alle sfide imposte anche dai cambiamenti climatici.

Se affrontata in modo proattivo, la crisi climatica può trasformarsi in un'opportunità per ripensare i paradigmi dello sviluppo urbano, creando città più sostenibili, vivibili e resilienti, con benefici per la collettività.

La pianificazione, opportunamente innovata, ha le caratteristiche per svolgere un ruolo centrale in questo processo. ■

Riferimenti

IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change (2021), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis* [https://report.ipcc.ch/ar6/wg1/IPCC_AR6_WGI_FullReport.pdf].

Munich Re's (2021), *NatCatSERVICE: Natural catastrophe losses worldwide* [<https://www.munichre.com/en/solutions/for-industry-clients/natcatservice.html>].

Sweet W. V., Hamlington B. D., Kopp R. E., Weaver C., Barnard P. L. et al. (2022), *Global and Regional Sea Level Rise Scenarios for the United States*, NOAA Technical Report NOS 01 [<https://oceanservice.noaa.gov/hazards/sealevelrise/noaa-nostechrpt01-global-regional-SLR-scenarios-US.pdf>].

WMO - World Meteorological Organization (2023), *State of the Global Climate 2023* [<https://library.wmo.int/records/item/68835-state-of-the-global-climate-2023>].

Grande è la confusione sotto il cielo

Michele Talia

La cronaca di questi anni e, soprattutto, alcuni progetti di legge promossi negli ultimi mesi dalla attuale maggioranza di governo stanno ormai dimostrando con plateale chiarezza che in Italia la riforma della disciplina urbanistica tende sempre più spesso ad affidarsi ad iniziative incoerenti e di corto respiro. Anche quando sono dettati dalla necessità di mitigare reali criticità e gravi incongruenze del nostro ordinamento, tali provvedimenti privilegiano approcci circoscritti e settoriali, tanto da ingenerare il dubbio che si tratti di accorgimenti tattici destinati ad introdurre ulteriori fattori di confusione ed incertezza, e che denunciano in definitiva la volontà di privilegiare proposte di mera semplificazione e, almeno in prospettiva, di delegificazione.

La “grande confusione” a cui fa riferimento il titolo di questa mia breve riflessione è dunque quella che caratterizza nel nostro Paese la regolamentazione dell’uso del territorio. Il riferimento immediato ad una notissima massima di Confucio è tuttavia solo parziale. Per il filosofo che l’aveva coniata, e per Mao Zedong che l’avrebbe ripresa a distanza di oltre duemila anni, il caos nel quale era piombata la società cinese (rispettivamente nel VI-V secolo aC, e alla metà del secolo scorso) faceva ritenere infatti che la situazione fosse altresì ‘eccellente’, dal momento che avrebbe finito per convincere la maggior parte della popolazione di questi due periodi, pur così diversi, ad intraprendere un percorso rivoluzionario di cambiamento. Al contrario, cioè, di quanto può accadere in Italia nella situazione attuale, quando c’è principalmente il rischio che la tentazione di fare a meno della pianificazione – e di una riforma d’insieme del governo del territorio – si consolidi ulteriormente e finisca per prevalere.

Le prove tangibili di questo orientamento sono ancora poche, ma l’iter sembra chiaramente delineato, ed evidenzia il perdurare della sfiducia dei partiti di governo, e di parte dell’opinione pubblica, in strumenti normativi la cui messa a punto presuppone una lunga e complessa elaborazione. Prima l’approvazione del Decreto Salva Casa, e poi la presentazione su iniziativa dell’intera maggioranza in Parlamento della Proposta di legge n. 1987 (la cosiddetta proposta di legge “Salva Milano”), tradiscono l’intenzione delle forze politiche di affrontare le principali sfide della pianificazione privilegiando percorsi procedurali accelerati e settoriali. Tale *modus operandi* appare peraltro favorito, soprattutto negli ultimi anni, dalla approvazione di nuove norme statali e regionali che hanno introdotto

misure di semplificazione e di flessibilità, quali, ad esempio, i Piani casa variamente denominati, i Piani attuativi in variante, il Permesso di costruire convenzionato, ecc.¹.

Lungo un percorso che denuncia in molti casi una certa attitudine alla improvvisazione, negli ultimi mesi i provvedimenti approvati e quelli ancora allo studio sembrano tradire l’intenzione di attribuire alle norme in materia edilizia, e in particolare al nuovo Testo unico Edilizia che è in fase di avanzata elaborazione, il compito di esercitare un’azione di supplenza nei confronti di alcune questioni più propriamente urbanistiche e che sono da tempo in attesa di definizione, quali ad esempio la rigenerazione urbana o la previsione di dotazioni urbanistiche di nuova generazione.

Come ho già avuto modo di sottolineare nel corso della audizione dell’Inu del 17 giugno 2024 alla VIII Commissione della Camera dei Deputati, esistono ormai le premesse perché si realizzi una ulteriore invasione di campo della legislazione in materia edilizia su questioni che attengono invece alla disciplina urbanistica, se non altro perché il legislatore non dispone ancora di una legge di principi del governo del territorio in cui introdurre i necessari emendamenti. Ma è di piena evidenza che gli effetti di un tale atteggiamento potrebbero essere particolarmente negativi, sia nel senso di un ulteriore ampliamento delle materie di potenziale conflitto giurisdizionale, sia a seguito dell’introduzione di un evidente squilibrio nel procedimento approvativo tra norme “urbanistiche” a tutti gli effetti, tenute a seguire un iter più lungo, complesso e partecipato, e norme “edilizie”, che pur essendo soggette alla approvazione di una semplice delibera comunale, sono tuttavia in grado di incidere direttamente sulla quantificazione del diritto a edificare e sulla trasformazione del sistema insediativo.

Fin qui le considerazioni che abbiamo appena sviluppato possono apparire troppo pessimistiche, e potrebbero erodere la presenza di margini di manovra che sono invece necessari per chi, come il nostro Istituto, non ha ancora rinunciato ad esercitare la propria funzione autenticamente riformista. Anche per questo motivo non solo intendiamo proseguire la nostra opera di divulgazione del progetto di legge su “I principi fondamentali e norme generali per il governo del territorio e la pianificazione” che abbiamo presentato al Senato il 16 luglio 2024, ma pensiamo si debba provare a consolidare ulteriormente il ‘cartello’ – già piuttosto ampio e assai qualificato – di chi

vede nella riforma della disciplina urbanistica un obiettivo di fondamentale importanza per la modernizzazione del Paese.

Per l'ottenimento di risultati significativi in questa direzione è dunque il caso di intensificare i nostri sforzi nei confronti dei numerosi e autorevoli interpreti della pianificazione che hanno già manifestato il loro interesse nei confronti della nostra proposta (tra questi alcuni esponenti del mondo datoriale e sindacale, le associazioni ambientaliste, gli ordini professionali e gli ambienti accademici), ben sapendo che le pressioni esercitate da soggetti così rilevanti non potranno essere facilmente ignorate dalle istituzioni di governo.

Tra i soggetti appena citati il caso dell'università è probabilmente il più significativo, e non perché si pretenda in tutti i modi di favorire l'affermazione di un approccio neo-illuminista alla pianificazione, ma più semplicemente perché i varchi aperti dal *turnover* e dal prepensionamento di dirigenti e funzionari negli apparati tecnico-amministrativi della pubblica amministrazione impongono un sostanziale cambio di passo nella formazione di nuovi profili professionali. Non solo, le sfide rappresentate tanto dalla implementazione dei processi di rigenerazione territoriale e urbana, quanto dalla sostituzione del principio di conformità con quello di coerenza nella approvazione degli strumenti attuativi, richiedono una pronta revisione del manifesto degli studi nelle scuole di pianificazione, di architettura e di ingegneria edile e delle costruzioni.

Se devo fare riferimento alla mia lunga frequentazione del mondo universitario, non posso fare a meno di nutrire un certo scetticismo circa la capacità di quest'ultimo di favorire il radicamento di quei processi innovativi che si renderebbero necessari per superare con successo tali prove. Secondo un recentissimo contributo di Carlo Olmo siamo infatti da tempo in presenza di un progressivo declino dei processi formativi di livello superiore che è assai preoccupante, e che nasce in primo luogo dal distacco delle professioni tecniche dal mondo del 'fare', e dunque da una progettualità che è sempre più ridotta ad un mero esercizio retorico (Olmo 2024). All'origine di una crisi così allarmante vi sono senza dubbio alcuni fattori 'esterni', tra cui il consolidarsi di un'informazione sovradimensionata e autoprodotta, ma "c'è anche un fatto interno. L'esplosione cioè di due paradossi per la scuola universalista: il dilagare delle specializzazioni e la rinuncia a qualsiasi progetto formativo e alla responsabilità per chi lo dovrebbe gestire" (*ibidem*).

Se riteniamo tali valutazioni condivisibili, esiste allora il concreto pericolo che la riforma del governo del territorio non sia semplicemente assai difficile da formalizzare sotto il profilo normativo, ma possa essere ulteriormente ostacolata a causa di una allarmante carenza del personale politico, amministrativo e tecnico-professionale che dovrebbe farsi carico di 'mettere a terra' i nuovi provvedimenti.

A fronte di prospettive così preoccupanti il nostro Istituto non può certo sfuggire al principio di realtà, ma non intende nemmeno abdicare ai suoi compiti. In attesa di poter contare sulla sensibilità e l'impegno delle principali istituzioni accademiche, nei mesi scorsi abbiamo dunque dato vita ad una nuova *Community* sulla "Riforma dei saperi" coordinata da Bertrando Bonfantini, con l'obiettivo di promuovere l'individuazione di nuovi percorsi innovativi nella formazione e nell'aggiornamento degli urbanisti. Nel tener conto della originalità della propria base associativa – che vede all'interno

dell'Istituto docenti universitari, professionisti e amministratori pubblici – l'Inu intende dunque presentare un punto di vista alternativo, che punti cioè ad associare l'innovazione dei saperi esperti a una nuova domanda di competenze specialistiche e in più stretto contatto con la riforma del governo del territorio (Talia 2024a).

Nel tentativo di rinsaldare l'alleanza tra le diverse discipline del progetto, avvertiamo non solamente la necessità di affidarci a percorsi formativi e di specializzazione a carattere interdisciplinare, con cui sviluppare l'inclinazione dell'urbanista a praticare terreni di frontiera tra profili specialistici eterogenei e differenti tradizioni di ricerca, ma anche l'urgenza di individuare uno spazio di ricerca che ci abitui, e ci alleni, alla complessità. Ciò almeno se riteniamo necessario affiancare alla predisposizione di un nuovo articolato normativo una solida proposta culturale, anch'essa di nuova concezione, con cui irrobustire il profilo tecnico-scientifico ed operativo dell'urbanista.

A noi che siamo partiti in questo breve testo da una indispensabile denuncia della situazione di disordine e di indeterminatezza in cui oggi viene praticato il governo del territorio, un possibile approccio che ci appare rassicurante è offerto dal percorso che abbiamo intrapreso solo alcuni anni fa, quando abbiamo iniziato ragionando intorno alla elaborazione della Legge di principi, e che intendiamo concludere nella prossima primavera in occasione del XXXII Congresso di Roma, allorché proveremo a dimostrare che il ricorso alla pianificazione tende a stabilire un necessario punto di incontro tra il postulato della necessità e il principio dell'utilità del progetto urbanistico.

Come abbiamo già avuto modo di osservare solo qualche mese fa (Talia 2024b), tenere insieme questi due fondamentali presupposti del *planning* costituisce almeno in parte una scelta obbligata, soprattutto se si considera che non sappiamo ancora abbastanza delle reali possibilità di un positivo accoglimento della nostra proposta di riforma del governo del territorio. Fino a quando si manterrà questa condizione di incertezza, è opportuno che le due anime della pianificazione – la prima caratterizzata prevalentemente da un approccio cognitivo e valutativo, e la seconda che si distingue invece per una forte proiezione normativa – convivano serenamente, evitando cioè che questo secondo indirizzo venga preferito al primo, come di fatto è avvenuto fin troppo spesso nel nostro Paese. ■

Note

1 Si veda il servizio curato dalla Sezione Inu Lombardia "Milano in crisi? Ripartiamo da un nuovo piano", in *Urbanistica Informazioni*, no. 313/2024, p. 82-86.

Riferimenti

Olmo C. (2024), "Scuole di architettura e ingegneria: ciclisti staccati dal gruppo, che cercano disperatamente di rientrare", *Il giornale dell'Architettura*, 6 settembre.

Talia M. (2024a), "La cultura del progetto urbanistico oltre la riforma dei saperi", *Urbanistica Informazioni*, no. 312, p. 11-12.

Talia M. (2024b), "L'utilità dell'agire urbanistico", *Urbanistica Informazioni*, no. 313, p. 7-8.

CAMBIAMENTI CLIMATICI

a cura di ISPRA-Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale / Michele Munafò

Lo scorso anno, per l'Italia, è stato il secondo anno più caldo della serie dal 1961, superato solo dal 2022, e il decimo anno consecutivo con anomalia positiva rispetto alla norma. Il 2023 ha fatto registrare il nuovo record della media annuale delle temperature minime giornaliere. Nel nostro Paese la temperatura media ha superato di 1,14 °C quella del trentennio 1991-2020, un valore ancora più alto rispetto all'anomalia +0,86 °C registrata a livello globale sulla terraferma.

Le precipitazioni cumulate annuali nel 2023 sono state complessivamente inferiori di circa il 4% rispetto al trentennio di riferimento 1991-2020, con riduzioni più marcate nelle aree occidentali del Nord e del Centro, nelle Isole e nelle aree centro-meridionali di Puglia e Calabria, le aree del Paese che durante l'anno passato sono state soggette a persistenti condizioni di siccità. In Sicilia sono stati registrati fino a 165 giorni secchi consecutivi e in Sardegna e lungo la costa ionica fino a 100.

Sono alcuni dati dell'ultimo rapporto del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente sul clima in Italia, che riporta anche una panoramica degli eventi idro-meteorologici e meteo-marini più rilevanti e più critici che si sono verificati nel corso dell'ultimo anno.

I segnali, infatti, sono già riconoscibili e significativi e vedono l'intensificarsi di eventi estremi, il degrado dei nostri suoli, il ritiro dei ghiacciai, la modifica del ciclo idrologico e del livello e della temperatura dei mari, lo stress della vegetazione e degli ecosistemi naturali, gli impatti sul sistema agricolo, tutti campanelli d'allarme per un futuro sempre più a rischio per la nostra società e per l'equilibrio del Pianeta.

Già oggi, si stima che ricadano in aree potenzialmente inondabili, per uno scenario medio di pericolosità, l'11,8% delle famiglie, il 13,4% di imprese e il 16,5% di beni culturali, con conseguente impatto economico e sociale. La progressiva impermeabilizzazione del suolo e la riduzione delle superfici di espansione delle piene aumentano la pericolosità e acuiscono le conseguenze dei fenomeni alluvionali.

Sono, quindi, sempre più inevitabili drastiche azioni di adattamento degli insediamenti e dei territori finalizzate a limitare la vulnerabilità dei sistemi esposti e rafforzarne la resilienza, prevenendo o riducendo i rischi associati ai cambiamenti climatici.

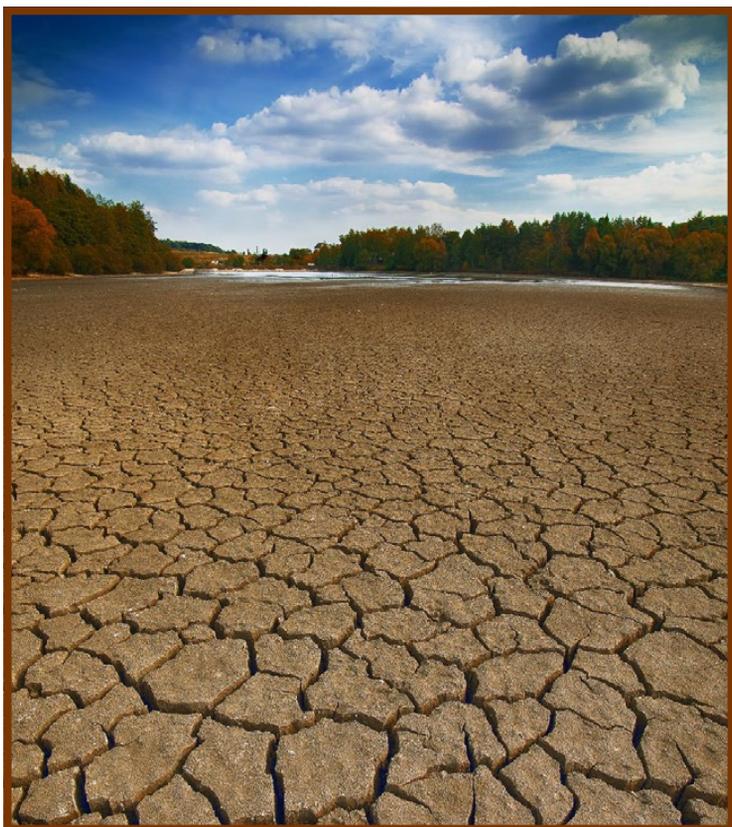
Le aree urbane devono essere i primi luoghi dove intervenire, anche in considerazione di quanto previsto dal recente regolamento europeo sul ripristino della natura (*Nature Restoration Law*), entrato in vigore il 18 agosto scorso e in base al quale tutti gli Stati membri dell'Ue devono assicurare, entro il 2030, il ripristino di almeno il 20% delle aree degradate terrestri e marine ed entro il 2050 di tutti gli ecosistemi.

Le primetime fornite dall'ISPRA, nella nuova edizione dell'Atlante dei dati ambientali presentata il 30 settembre a Torino, riportano che complessivamente sono il 28,6% i comuni che saranno obbligati a ripristinare gli ecosistemi delle proprie aree urbane. Si arriva a superare il 40% se, oltre ai comuni definiti come "centri e agglomerati urbani" dal regolamento europeo, si aggiungono anche i comuni "periurbani", pari all'11,6% del totale.

In IV di copertina

Land with dry and cracked ground

Archivio ISPRAVIDEO



L'ISPRA è ente pubblico di ricerca al servizio dei cittadini e istituzioni e a supporto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) che persegue l'obiettivo di tutelare l'ambiente tramite monitoraggio, valutazione, controllo e ispezione. Opera sul territorio italiano anche attraverso il coordinamento del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente e quale componente del Sistema Nazionale di Protezione Civile. Collabora con le istituzioni europee a sostegno delle politiche di protezione dell'ambiente; cura la catalogazione, raccolta, accesso, interoperabilità e condivisione, nell'ambito del Sistema Informativo Nazionale Ambientale, dei dati e informazioni geografiche, territoriali e ambientali, che costituiscono riferimento per le attività della pubblica amministrazione, garantendo il raccordo tra le iniziative, mantenimento coerente dei flussi informativi e divulgazione agli enti pubblici, ricercatori, professionisti e cittadini. Michele Munafò, ingegnere per l'ambiente e il territorio e PhD in tecnica urbanistica. Dirigente ISPRA, è responsabile del SINA, dei rapporti SNPA su consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Punto focale nazionale rete Eionet EEA, punto di contatto principale sui temi dell'uso e copertura del suolo e per il monitoraggio del territorio Copernicus, referente nazionale Corine Land Cover, membro Expert Group on Soil Protection EC. Professore a contratto di Tecnica e pianificazione urbanistica, membro Collegio del Dottorato di ricerca in Infrastrutture e trasporti, Università di Roma La Sapienza.